



Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais
XX Curso de Especialização em Relações Internacionais

PRÁTICAS DESLEAIS DE COMÉRCIO:

A defesa comercial no Brasil:

Ronaldo Falasque Junior

**Artigo apresentado como requisito parcial para obtenção
do título de Especialista em Relações Internacionais**

Orientador: Prof. Dr. Antônio Carlos Lessa

Brasília

2018

RESUMO

Este artigo procura resgatar a história da implementação do sistema de defesa comercial do Brasil, desde que as principais medidas de liberalização econômica começaram a ser adotadas. Mesmo já sendo signatário dos acordos do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), que tratavam de práticas desleais e de instrumentos de defesa comercial, o Brasil se valia de outros métodos para proteger sua produção local, como a tarifação das importações, por exemplo. Tal conduta passou a influenciar negativamente o Brasil, que buscava mais projeção internacional, pois contrariavam as tratativas multilaterais. Em 1995, deu-se a criação de órgão máximo para assuntos de comércio internacional e a incorporação ao arcabouço jurídico brasileiro dos Resultados da Rodada Uruguai de Negociações Multilaterais do GATT, que incluíam os acordos que tratavam de medidas de defesa comercial.

O Brasil passou a utilizar mais os mecanismos de defesa comercial, especializando-se no tema e buscando aprimorar seu aparato normativo e administrativo, embora diversas alterações de estrutura e de comando houvesse causado desorganização.

ABSTRACT

This article aims to recover the history of the implementation of Brazil's trade remedies system, from the moment the main measures of economic liberalization began to be adopted. As yet, even though it was already a signatory of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) subarrangements about unfair trade and remedies, Brazil used other measures to protect domestic industry, such as import tariffs, for example. However, this practice starts to negatively influence Brazil, that seek increasing its insertion and active participation in international forums, since they were against multilateralism rules. In 1995, the establishment of a maximum institution for international trade issues and incorporation of the Results of the Uruguay Round of Multilateral GATT Negotiations into the Brazilian legal framework, which included agreements dealing with trade remedies.

Brazil enlarged its use of trade remedies, specializing itself in this subject and seeking to improve its regulatory and administrative apparatus.

Palavras-chave: Defesa comercial. Práticas desleais. Antidumping. Unfair trade. Trade remedies. Dumping.

Introdução

Com a globalização, a disputa por mercados ao redor do mundo adquiriu linhas de verdadeira guerra entre países e empresários, culminando em práticas anticompetitivas e/ou desleais no âmbito do comércio internacional. Essas condutas objetivam o favorecimento de exportações ao mesmo tempo que frustram os princípios da livre concorrência e da transparência no contexto comercial global.

No Brasil, a partir da década de 1990, com a abertura do mercado e a inserção no mercado globalizado, surgiu a necessidade de estabelecer um sistema de defesa comercial. O comércio exterior brasileiro tornou-se mais vulnerável às práticas desleais, devido, particularmente, ao aumento exponencial das importações, bem como à inserção de produtos brasileiros no mercado internacional. Dada a nova realidade da política comercial do Brasil, o país precisou se preparar para a defesa da indústria local (um dos grandes atores no desenvolvimento do país), como já o faziam os Estados Unidos e a Europa, por exemplo.

Ao recepcionar as disposições do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês), a aplicação de medidas de defesa comercial pelos signatários passou a vincular-se aos pressupostos multilaterais pactuados, no âmbito jurídico, e ao órgão especializado da sua estrutura interna, na seara administrativa,

Como membro da Organização Mundial do Comércio (OMC), o Brasil se submete aos postulados do comércio mundial, comprometendo-se a cooperar com os demais países, inclusive, aceitando ser investigado, como Estado (origem) de produto comercial sob investigação, quando houver indícios de práticas desleais por parte de empresa brasileira ou concessão de subvenções pelo Governo e o país prejudicado desejar apurar a situação. Por outro lado, o Brasil também pode se defender de “ataques” no campo comercial, que visem à exploração do mercado consumidor interno ou práticas predatórias em relação à indústria nacional.

A cooperação e as boas práticas contribuem para a substituição de conflitos de qualquer natureza por soluções pacíficas estabelecidas em acordo, inclusive no campo das relações comerciais. A internacionalização da economia e o grau de interdependência entre as nações impõem a necessidade de o comércio internacional

ocorrer ao abrigo de regras supranacionais. Não por acaso, a utilização de mecanismos de defesa comercial aumentou significativamente nas últimas três décadas, especialmente, entre países em desenvolvimento e menos desenvolvidos.

No Brasil, em particular, é necessário manter rígida observância a interesses privados que podem desvirtuar a finalidade das medidas protetivas, como, por exemplo, a tentativa de fechar o mercado brasileiro.

O objetivo deste artigo é analisar a experiência brasileira quanto à criação de um sistema de defesa comercial e à atuação na proteção de sua indústria nacional. Para tanto, divide-se em outras quatro seções, além desta introdução. A Seção 2 aborda brevemente as características do comércio internacional, antes e depois da criação da OMC. Na Seção 3, serão apresentados as práticas desleais de comércio e os instrumentos de combate a elas. A Seção 4 abordará a trajetória da implementação do sistema de defesa comercial brasileiro. E A quinta Seção reunirá as principais conclusões sobre a experiência do Brasil no combate às práticas desleais de comércio.

I – A dinâmica do comércio internacional e o sistema multilateral

Ao longo do tempo, é possível notar que os países atuantes no comércio internacional alternaram os modelos econômico-comerciais, no que diz respeito ao grau de abertura para o comércio com o restante do mundo (CAPARROZ, 2012, p. 47). Desde os primórdios da globalização, sempre houve períodos de políticas mais liberais (com fundamento no livre-cambismo), e outros mais protecionistas. Lupi (2001, p. 130) considera que os modelos podem coexistir e se complementarem. O nível de liberalização nas políticas comerciais dos Estados pode ser determinado por necessidades específicas (como proteger a economia interna ou evitar o desabastecimento nacional) ou mesmo pelo contexto histórico-político que passavam. Todavia, dificilmente um Estado utilizará um extremo ou outro.

Segundo Caparroz (2012, p. 48), teoricamente, uma política de comércio liberal se caracteriza pela ausência de barreiras legais de qualquer tipo, previstas em decretos, leis e regulamentos, por exemplo, por trocas livres, sem interferência do Estado no mercado, e pela especialização da produção, conforme o potencial de cada nação. O

principal problema desse modelo é o desequilíbrio dos termos de troca, na relação entre os países desenvolvidos, que detêm tecnologia e especialização em produtos de alto valor agregado, e as nações em desenvolvimento, cuja produção se concentra em produtos primários, como *commodities* agrícolas.

Por outro lado, o protecionismo pode ser identificado pelo rígido controle governamental das operações de comércio exterior (podendo atuar tanto como regulador quanto como agente econômico), defesa do mercado doméstico por diversos motivos, larga utilização de barreiras tarifárias e não-tarifárias e combate ao comércio internacional desleal (*unfair trade*) (CAPARROZ, 2012, p. 48).

Portanto, é viável que a política comercial contemple elementos liberais e protecionistas e sua condução se dê de forma moderada, com equilíbrio nas relações comerciais: se, por um lado, certo grau de protecionismo é necessário para o desenvolvimento econômico do país, protegendo a indústria doméstica na busca por uma balança comercial superavitária, por outro, a abertura de mercado é inevitável, pois dificilmente algum país conseguirá se tornar auto suficiente, produzindo em seu território todos os insumos de que a população e a atividade industrial necessitam.

Em 1947, vários países, responsáveis por 90% do comércio internacional à época, assinaram o GATT, que permanece até hoje como o normativo estruturante para as relações comerciais em âmbito internacional, segundo Caparroz (2012, p. 108). Esse Acordo trazia, entre seus princípios, o da concorrência leal, que buscava um mercado global justo e competitivo, sem deixar de lado o combate às práticas abusivas e anticoncorrenciais.

De acordo com Thorstensen (2001, p. 33-34), o GATT estabeleceu regras básicas de comércio internacional, que balizam todos os sub acordos específicos, quais sejam: (i) Cláusula da Nação Mais Favorecida (NMF), que veda a discriminação entre os membros signatários, estabelecendo que qualquer tratamento conferido a um membro seja estendido aos demais; (ii) Tratamento Nacional, que proíbe a discriminação de produtos importados de maneira a favorecer os produtos domésticos; (iii) Lista de Concessões, que determina os produtos e tarifas máximas a serem praticados no comércio internacional, vedando tratamento menos favorável; (iv) Transparência, que obriga os membros contratantes a publicarem todos os normativos e regulamentos,

facilitando a ciência pelas outras partes; (v) Eliminação de Restrições quantitativas, segundo a qual não deve haver proibições ou restrições de qualquer natureza sobre as operações de importação e exportação, exceto nas situações excepcionais previstas nas regras multilaterais.

Ao final da década de 1980, o mundo saía da ordem bipolar, tendo os Estados Unidos e a ex-União Soviética como extremos opostos, para um modelo multipolar. A mudança na dinâmica global trouxe, entre outras consequências, o fim do protagonismo estadunidense na definição das regras de comércio internacional, viabilizando o surgimento de novos atores e uma entidade supranacional, em um novo contexto, o do multilateralismo.

A OMC foi instalada em 1º de janeiro de 1995, como o organismo internacional responsável pela fiscalização e regulamentação do comércio internacional, a partir de um sistema multilateral, incorporando, integralmente, as regras gerais previstas no GATT¹.

De acordo com Caparroz (2012, p. 132), com o avanço da tecnologia, dos processos de integração e o desenvolvimento econômico dos países emergentes, as relações de comércio aumentaram significativamente, ensejando a necessidade de um fórum supranacional para discussões e intermediações entre os membros e suas práticas comerciais em âmbito global. Naquele cenário, era necessário solucionar diversos problemas, como, por exemplo, a necessidade de efetiva integração de todos os países ao sistema multilateral, acompanhamento do crescimento de produtos de alta tecnologia e os impactos em países menos favorecidos, a propriedade intelectual e de marcas e patentes internacionais em face do aumento da pirataria, a escalada dos subsídios à exportação como política de alguns países, a projeção do comércio de serviços e a ausência de um fórum permanente de negociações e mecanismos para solução de conflitos.

Dessa forma, o organismo internacional para o comércio foi criado com os seguintes objetivos principais: a) ampliar e melhorar o acesso aos mercados, evitando o

¹ WTO. *Understanding the WTO. The Uruguay Round*. Disponível em: <https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact5_e.htm>. Acesso em: 7 de dezembro de 2018.

protecionismo às importações; b) combater práticas desleais de comércio nas exportações, enfrentando o aumento e o descontrole de produtos não competitivos ou falsificados; c) abranger e regulamentar todas as transações internacionais, abrangendo grande número de produtos e criando regras específicas para o fluxo de serviços; e d) definir procedimento para solução de disputas capaz de garantir aos membros signatários o reconhecimento dos direitos negociados e o cumprimento das obrigações assumidas (CAPARROZ, 2012, p. 134).

A visão geral dessa Organização é liberalizar o comércio em benefício de toda população mundial (OMC, 2018). Atualmente, 164 países são membros da OMC e respondem pela quase totalidade das operações de comércio internacional, no tocante à representação econômica, o que significa que praticamente todos os *players* do cenário global devem balizar suas relações comerciais de acordo com as melhores práticas às quais se comprometeram.

Entre as décadas de 1980 e 1990, alguns países em desenvolvimento, dentre eles o Brasil, decidiram abrir suas economias para o comércio internacional, visando a alocação eficiente de recursos, por meio da competitividade no mercado externo. Até 1988, o Brasil combatia a prática de dumping por meio de alteração no valor tributário da mercadoria (aumento do Imposto de Importação - II) de duas formas: (a) pauta de valor mínimo (Lei de Tarifas de 1957), e (b) preço de referência (introduzido em 1970). Como essas práticas iam de encontro às normas gerais de comércio, gerando questionamentos de outros países, em 1986, o Brasil, por meio do Acordo de Valoração Aduaneira, comprometeu-se a extinguir gradualmente aqueles mecanismos (KUME; PIANI, 2004, p. 7).

Ainda que os instrumentos de defesa comercial definidos pela OMC possam ser considerados opostos à abertura de mercado, a evolução da dinâmica do comércio internacional evidencia que eles são parte do processo de liberalização comercial (PANZINI; ALVIM; AUGUSTIN, 2017, p. 18). Já segundo Araújo Jr (2015, p. 464), “Numa economia aberta, a função cumprida pelas medidas antidumping é a de conferir proteção seletiva e temporária àquelas indústrias que não estão preparadas para enfrentar a concorrência de importações”.

Ausentes os mecanismos de proteção às práticas anticoncorrenciais, a abertura comercial seria pouco interessante, particularmente para países em desenvolvimento e menos desenvolvidos, pois, com indústrias ainda incipientes e a exposição a práticas desleais, teriam mais dificuldade para se industrializar. Ademais, as nações menos favorecidas poderiam ficar sujeitas aos interesses das economias mais fortes e desenvolvidas, sendo meros mercados consumidores de excedentes de produção e altamente dependentes de produtos importados.

Apesar de o Brasil ter assinado os Acordos Antidumping e de Subsídios e Medidas Compensatórias em 1979, ao final da Rodada Tóquio de Negociações, esses normativos só foram incorporados ao regramento jurídico brasileiro em 1987. Até então, a conduta do Brasil era de proteger o mercado interno por meio de rígidos controles administrativos e múltiplos regimes especiais de importação (o número de regimes chegou a 42) (KUME; PIANI, 2004, p. 2), que dificultavam a entrada de produtos estrangeiros.

II – Instrumentos de defesa comercial no sistema multilateral

Conforme mencionado, a disputa por mercados no mundo globalizado engendrou disputas entre as nações e empresas, muitas vezes se valendo de práticas que frustram a justa competição, privilegiando suas exportações, prejudicando ou até mesmo com o propósito de aniquilar a indústria de outro país, seja para eliminar a competição ou para dominar aquele mercado consumidor.

As práticas desleais de comércio (*unfair trade*) e os mecanismos de defesa são definidos e disciplinados em três Acordos: o Acordo sobre a Implementação do Artigo VI do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, ou simplesmente Acordo Antidumping (AA), o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC) e o Acordo sobre Salvaguardas. Tais normativos foram recepcionados no ordenamento jurídico pátrio por meio do Decreto Legislativo nº 30, de 15 de dezembro de 1994 e promulgado pelo Decreto nº 1.355, de 30 de dezembro de 1994.

Conforme Thorstensen (2001, p. 116), a OMC não condena uma empresa ou um país simplesmente pela prática desleal de comércio, mas é contrária a esses artifícios

quando há distorção das regras de concorrência justa e prejuízo à indústria doméstica do país importador. Considera-se indústria doméstica ou nacional a totalidade dos fabricantes nacionais do produto similar ou o conjunto de fabricantes responsável pela maior parte da produção total do país (AA, art. 4).

A prática desleal mais utilizada pelos *players* do comércio internacional é o dumping. Segundo o AA, art. 2.1, o dumping é a oferta de um produto no mercado de outro país por um preço inferior a seu valor normal, se o preço de exportação do produto for inferior àquele praticado no curso normal das atividades comerciais para um produto similar (*like product*) quando destinado ao mercado interno do país exportador. Por produto similar entende-se aquele cujas características sejam iguais ao produto com indícios de dumping ou, se não existir, um produto com características muito semelhantes e funcionalidades equivalentes².

Para a aplicação de medida de defesa comercial pelo país importador, é necessário que haja o dumping, o dano à indústria doméstica (ou setor) do país importador e o nexo de causalidade entre eles. Portanto, são imprescindíveis a demonstração da relação causal entre as importações “dumpadas” e o dano à indústria local. Há três hipóteses de dano que podem ensejar a aplicação de direito, quais sejam: (a) dano material sofrido por uma indústria nacional; (b) ameaça de dano material; e (c) atraso real no estabelecimento de uma indústria (AA, art. 3).

O instrumento para combater essa prática desleal é o direito antidumping, que é um montante acrescido ao preço de exportação, pago pela empresa importadora, quando o produto ingressar no mercado do país adquirente, a fim de tornar justa a concorrência entre o produto nacional e o importado, por meio da equiparação ou aproximação do preço da mercadoria importada ao do seu similar produzido nacionalmente.

A aplicação de tal medida depende de investigação prévia, conduzida pela autoridade investigadora do país importador, a pedido de uma empresa ou grupo de empresas (AA, art. 5.1) e abrange os três requisitos básicos mencionados acima. A determinação de dumping objetiva verificar a real existência da prática desleal e em que medida ela ocorre (margem de dumping), a partir das alegações apresentadas pelo interessado. Inicialmente, é necessário determinar o valor normal do produto, calculado a partir do

² Conforme Art. 2 do AA.

valor de venda do produto similar no mercado interno do exportador. Na ausência dessa informação e a critério da autoridade investigadora, o valor normal poderá ser calculado a partir do preço do produto em um terceiro país ou ainda ser construído com base nos elementos que compõem o preço final do produto (custos de produção, custo de venda e margem de lucro razoável).

Em segundo lugar, deve-se determinar o preço de exportação do produto similar, ou seja, o valor pelo qual o produto seria vendido no mercado do país importador. A seguir, deve-se comparar os dois valores para se chegar à margem de dumping. A comparação poderá ser feita pela média ponderada do valor normal com a média ponderada do preço de exportação, pela média ponderada do valor normal com o preço de exportação de cada transação individual ou ainda transação por transação.

Uma vez constatada a existência de dumping, é necessário determinar se existe dano material, a partir da análise do crescimento do volume de importações do produto sob investigação, os efeitos no preço do produto similar no mercado doméstico e quais impactos têm causado na indústria doméstica. O Artigo 3.4 do AA indica os aspectos e índices econômicos a serem avaliados para a determinação do dano:

“(...) queda real ou potencial das vendas, dos lucros, da produção, da participação no mercado, da produtividade, do retorno dos investimentos ou da ocupação, da capacidade instalada, fatores que afetem os preços internos, a amplitude da margem de dumping, efeitos negativos reais ou potenciais sobre o fluxo de caixa, estoques, emprego, salários, crescimento, capacidade para aumentar capital ou obter investimentos.”

Ainda de acordo com o dispositivo, a análise desses fatores, isolada ou conjuntamente, não conduzirá, necessariamente, à comprovação do dano. Isto é, após analisar todos os indicadores, pode-se concluir que a indústria pleiteante não esteja experimentando dano, ainda que um (ou alguns) dos indicadores apresente variação que sugiram tal situação. Por exemplo, queda das vendas, da participação no mercado e da produtividade aliadas ao aumento de estoques e de valores de salários podem não representar dano material, ainda que, a princípio, indiquem prejuízo para a empresa. A simplificação na análise de tais fatores pode conduzir uma empresa à conclusão equivocada de que está enfrentando situação de dano.

Diante disso, é necessário demonstrar a relação direta das importações a preços de dumping e o dano material. O nexo de causalidade é avaliado com base nos elementos de prova levantados durante a investigação e na análise de fatores diversos que possam

ter causado dano à indústria. Assim, de acordo com o Artigo 3.5 do AA, a autoridade responsável analisa o volume e o preço de outras importações não “dumpadas”, a contração da demanda pelo produto sob investigação, mudanças no padrão de consumo, práticas restritivas ao comércio, concorrência com os produtores estrangeiros, desenvolvimento tecnológico, desempenho exportador e produtividade da indústria nacional.

A indústria doméstica pode estar experimentando dano porque a demanda pelo seu produto reduziu ou porque seu processo produtivo é obsoleto e mais custoso que aquele utilizado pela empresa estrangeira que comercializa o produto similar por um preço inferior, e não pelo dumping praticado por exportador estrangeiro. Nesses exemplos, as importações “dumpadas” não seriam responsáveis diretas pelo dano material sofrido pela indústria nacional, impedindo, segundo as regras multilaterais, a aplicação de medida protetiva.

Presentes tais elementos, o país importador poderá aplicar direitos antidumping contra as empresas estrangeiras do(s) país(es) que exportam a preços de dumping. Conforme a legislação brasileira, direito antidumping³ é “(...) um montante em dinheiro igual ou inferior à margem de dumping apurada”. Tais medidas são aplicadas na forma de alíquotas *ad valorem*, específicas ou ambas, conjuntamente, de forma seletiva contra empresa estrangeira de um ou mais países e mediante prévio processo de investigação que garanta o contraditório.

Normalmente, os direitos antidumping são aplicados por cinco anos. Ao final desse prazo, o direito pode ser prorrogado por igual período, sucessivas vezes, mediante a realização de investigação de revisão de final de período. Entretanto, com alguma frequência, essa possibilidade é desvirtuada por empresas que buscam a proteção governamental para fechar o mercado nacional do produto ou mesmo por incapacidade de se tornarem eficientes e produtivas.

O Artigo 8 do AA prevê a possibilidade de suspensão ou encerramento da investigação, caso o exportador apresente, voluntariamente, compromisso de preços, em que fica pactuado não mais comercializar produtos a preço de dumping no mercado do país importador. A autoridade investigadora poderá acatar o compromisso, caso

³ Decreto nº 8.058/13, art. 78.

seja verificado que a correção dos preços elimina a distorção no comércio e é suficiente para mitigar o dano que vem causando à indústria doméstica.

Outra prática desleal de comércio são os subsídios, caracterizados pelo auxílio do governo para determinadas empresas ou setores, conferindo-lhes vantagens e possibilitando a redução de preços a patamares inferiores aos preços do mercado. Conforme a definição do ASMC, verifica-se a existência de subsídio quando há contribuição financeira⁴ do governo ou de órgão público do país exportador ou qualquer tipo de sustentação de renda ou de preços.

Thorstensen (2001, p. 135-138) esclarece que os subsídios podem ser classificados em três categorias: proibidos, acionáveis e não acionáveis. Os subsídios proibidos são aqueles que não podem ser concedidos pelos membros da OMC, por configurarem práticas condenáveis, uma vez que se vinculam ao desempenho das exportações ou ao uso de conteúdo nacional em substituição a bens importados, além de serem concedidos de forma subjetiva e obscura, discriminando e distorcendo o comércio.

Subsídios acionáveis são os que causam dano ou prejuízo grave à indústria doméstica de outro membro ou eliminam ou reduzem de maneira drástica as vantagens conferidas pela OMC, especialmente benefícios na forma de concessões tarifárias a certas partes contratantes (normalmente, países mais pobres).

Por fim, subsídios não acionáveis referem-se àqueles não específicos a indústrias ou setores ou específicos que atendam a determinadas condições previstas no ASMC e se destinem à pesquisa, assistência a regiões desfavorecidas e apoio e adaptação de instalações para atender novas exigências ambientais.

Em relação aos não acionáveis, parece justa a impossibilidade de recurso contra os subsídios concedidos para fins de pesquisa, assistência a regiões menos favorecidas ou

⁴ Segundo o Acordo de Subsídios, considera-se contribuição financeira: (i) prática do governo que implique transferência direta de fundos, como por exemplo, doações, empréstimos, aportes de capital, ou potenciais transferências diretas de fundos ou obrigações (e.g. garantias de empréstimos); (ii) o perdão ou não recolhimento de receitas públicas devidas (como incentivos fiscais), exceto as isenções em favor de produtos destinados à exportação, de impostos ou taxas normalmente aplicados sobre o produto similar quando destinado ao consumo interno, nem a remissão de tais impostos ou taxas em valor que não exceda os totais devidos ou abonados; (iii) o fornecimento de bens ou serviços pelo governo, além daqueles destinados à infraestrutura geral ou quando adquira bens; e (iv) quando o governo realize pagamentos a um sistema de fundo ou confie à entidade privada uma ou mais atribuições acima, que seriam de sua competência, e cuja atuação não seja significativamente diferente da prática habitual seguida pelos governos.

adequação por questões ambientais, pois o papel de tais intervenções governamentais é de incentivar o desenvolvimento industrial inovador, atenuar ou eliminar desigualdades econômicas em nível global e contribuir para a preservação e sustentabilidade do meio ambiente.

Será passível de aplicação de instrumento de defesa comercial um subsídio proibido ou acionável, se for específico a uma empresa ou indústria. Para combater essa prática desleal, o país prejudicado poderá recorrer a uma medida compensatória, que, conforme Martins (2007, p. 111), são “(...) medidas com o escopo de obter-se compensação por subvenções outorgadas ao fabrico, à produção ou à exportação de qualquer bem”.

De maneira análoga aos direitos antidumping, as medidas compensatórias apenas poderão ser aplicadas mediante a realização de investigação que comprove a existência, o grau e o efeito do subsídio na indústria nacional pleiteante. Faz-se presente a necessidade de determinação do dano material à indústria nacional, ameaça de dano ou retardamento material em seu estabelecimento (ASMC, art. 15.4).

Vale destacar que o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC definiu que há correspondência entre os artigos relevantes do ASMC e do AA, referentes aos aspectos analisados na determinação de dano (THORSTENSEN; RAMOS; MÜLLER, 2011, p. 16).

Também será necessária a demonstração do nexo de causalidade entre as importações do produto subsidiado e o dano experimentado pela indústria doméstica, com base nos elementos de prova apresentados nos autos da investigação e na análise dos outros fatores, incluindo, no caso de subsídios, o impacto de alterações nas alíquotas do imposto de importação sobre os preços domésticos.

Nesse ponto, fica evidente uma importante diferença entre os dois instrumentos de defesa comercial abordados até aqui. Enquanto o dumping decorre da conduta de empresas que visam prejudicar a indústria nacional de outro país, o subsídio é uma prática atribuída ao governo do país exportador, sendo os produtores exportadores apenas os agentes executores da prática desleal financiada por meio das vantagens recebidas.

Por esse motivo, na condução da investigação de subsídios, a autoridade investigadora (país soberano) poderá realizar consultas (ASMC, art. 4.1) ao governo estrangeiro exportador suspeito de conceder subsídios proibidos ou acionáveis, a fim de lhe conferir a oportunidade de apresentar seus esclarecimentos quanto à concessão, ou não, de subvenções, se assim desejar.

A investigação de subsídios também poderá ser suspensa ou encerrada sem aplicação de medida compensatória, caso o governo investigado decida assumir o compromisso de eliminar ou limitar a concessão de subsídios aos produtores de seu país ou caso a indústria beneficiada pelos subsídios concorde em rever seus preços de exportação. Em qualquer dessas situações, a autoridade do país prejudicado deverá se certificar, antes de firmar o compromisso, que o dano à indústria nacional será eliminado.

Por seu turno, a salvaguarda é o instrumento de defesa comercial concebido com o objetivo de possibilitar que os membros do sistema multilateral de comércio protejam sua indústria nacional, quando um surto de importações causar ou ameaçar causar grave prejuízo àquela indústria (THORSTENSEN, 2001, p. 150). Tal fenômeno passou a ser observado com certa frequência desde o adensamento da liberalização do comércio, com tendência a impactar principalmente os países em desenvolvimento e os menos desenvolvidos.

Segundo Thorstensen, Ramos e Müller (2011, p. 23), a salvaguarda é uma restrição quantitativa às importações de determinado produto, na forma de cotas ou aumento de tarifas, aplicada pelo governo do país importador, a fim de conter o crescente e descontrolado ingresso de tais mercadorias no seu mercado doméstico. Trata-se de medida de emergência, aplicada temporária e indiscriminadamente, isto é, contra todos os países exportadores do produto, apenas nas proporções necessárias para mitigar os prejuízos à indústria nacional.

O que difere a salvaguarda das demais medidas de defesa comercial mencionadas é que ela visa enfrentar uma situação prejudicial à economia doméstica e não uma prática desleal de comércio. O aumento das importações pode se dar em quantidades legítimas e a preços justos e competitivos, mas que causam ou ameaçam causar grave prejuízo às empresas nacionais. Além disso, a autoridade investigadora promoverá

consulta aos países que exportam quantidades significativas do produto em questão, a fim de negociar soluções.

Assim, enquanto a salvaguarda visa proteger uma indústria de um país com problemas estruturais e desenvolvimento ainda incipiente, para que essa se adapte à nova realidade da globalização, o antidumping e a medida compensatória têm por objetivo combater práticas de comércio abusivas e anticoncorrenciais.

A possibilidade de impor salvaguarda representa uma preocupação do sistema multilateral de comércio com os países em desenvolvimento e menos desenvolvidos. Ainda que qualquer membro da OMC possa utilizar esse instrumento, parece evidente que, caso um surto de importações ocorra num país fortemente industrializado, este sofrerá impactos menores ou até imperceptíveis em sua indústria do que aqueles que as nações menos favorecidas enfrentariam. Isso porque a assunção dos compromissos multilaterais pode ser bastante onerosa aos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos, já que suas indústrias estão em desenvolvimento e mais vulneráveis a eventos externos.

Por fim, existe, a prática comercial da circunvenção⁵, utilizada por empresas para contornar uma medida antidumping vigente, a fim de continuar vendendo produtos a preços predatórios no mercado do país que aplicou a medida. Para atingir esse objetivo, o produto sujeito ao direito antidumping passa a ingressar no país a partir de outras procedências não investigadas, com pequenas alterações das características ou até desmontados, para suposta industrialização no mercado de destino. Dessa forma, a aplicação de direito antidumping ao produto final de determinada origem acaba sendo frustrada.

Constatada a circunvenção, por meio de revisão anti-circunvenção, uma medida antidumping poderá ser estendida aos outros produtos utilizados para a prática desleal. Conforme prevê a legislação brasileira, poderão ser objeto de extensão de direitos antidumping, importações de:

“(...) I - partes, peças ou componentes originários ou procedentes do país sujeito a medida antidumping, destinadas à industrialização, no Brasil, do produto sujeito a medida antidumping;

⁵ Conforme previsto no Decreto nº 8.058/13, art. 121 e 122.

II - produto de terceiros países cuja industrialização com partes, peças ou componentes originários ou procedentes do país sujeito a medida antidumping resulte no produto sujeito a medida antidumping; ou

III - produto que, originário ou procedente do país sujeito a medida antidumping, apresente modificações marginais com relação ao produto sujeito a medida antidumping, mas que não alteram o seu uso ou a sua destinação final.”

III – A defesa comercial no Brasil: experiência e evolução

Conforme já abordado, medidas de defesa comercial são mecanismos característicos de economias abertas, que as utilizam desde a década de 1970, quando ocorreu significativa eliminação de barreiras comerciais entre as economias mais desenvolvidas (ARAÚJO JR, 2015 p. 463).

No Brasil, a utilização de medidas de defesa comercial para fazer frente aos efeitos danosos da abertura comercial começou a ser observada no final da década de 1980, em decorrência da eliminação dos controles administrativos na importação e dos numerosos regimes especiais e do compromisso de desgravação tarifária paulatina.

Conforme Kume e Piani (2004, p. 7), a primeira estrutura responsável pela defesa comercial brasileira, particularmente, na condução dos compromissos previstos nos Acordos Antidumping e de Subsídios e Medidas Compensatórias, foi a Comissão de Política Aduaneira (CPA), ligada ao Ministério da Fazenda. À CPA cabia a disciplina dos procedimentos administrativos processuais, bem como a própria condução das investigações de dumping e de subsídios, além da aplicação de direitos, após análise por uma espécie de conselho, composto por mais seis ministérios, órgãos da administração indireta e representantes da iniciativa privada.

Por outro lado, a execução da política de comércio exterior ficava a cargo da Carteira de Comércio Exterior (Cacex), uma diretoria do Banco do Brasil, criada em 1953, responsável pelos documentos para operações de comércio exterior e pelo financiamento das exportações, demonstrando certa desorganização na gestão do comércio exterior brasileiro, dada a segregação das atividades típicas.

Em abril de 1990, o então presidente Fernando Collor, por meio de uma ampla reforma administrativa, criou o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, incluindo os

assuntos relacionados à indústria e ao comércio exterior. Criou-se, na estrutura da nova pasta, o Departamento de Comércio Exterior (Decex), órgão que unificou a gestão do comércio exterior e era composto pela Coordenação Técnica de Tarifas e pela Coordenação Técnica de Intercâmbio Comercial, que substituíram, respectivamente, a CPA e a Cacex (KUME; PIANI, 2004, p. 8).

Posteriormente, no Governo de Itamar Franco, que assumiu a Presidência da República em 1993, foi criado o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Turismo (MICT), no qual, o Decex foi elevado ao status de Secretaria de Comércio Exterior (Secex), mantendo sob sua responsabilidade as antigas coordenações, que se tornaram, respectivamente, o Departamento Técnico de Tarifas (DTT) e o Departamento Técnico de Intercâmbio Comercial (DTIC), além da criação de novo Departamento de Planejamento e Política Comercial (DPPC), com as funções de organização das estatísticas de comércio exterior e formulação de políticas para o setor. A gestão do comércio exterior brasileiro passava a ter uma estrutura mais robusta, embora os instrumentos de defesa comercial ainda fossem pouco utilizados.

Em 1995, mesmo com uma nova mudança de governo, o MICT foi mantido, inclusive com a ampliação da Secex. Na nova estrutura, os departamentos da Secex foram renomeados e ampliados para quatro: o Departamento de Defesa Comercial (Decom), encarregado da condução das investigações de dumping, subsídios e salvaguardas; o Departamento de Negociações Internacionais (Deinter), responsável pelas negociações do Mercosul, na OMC e outras e pelas alíquotas do II; o Departamento de Operações de Comércio Exterior (Decex), que absorveu as funções do antigo DTIC, exceto às relacionadas às estatísticas de comércio exterior; e o Departamento de Políticas de Comércio Exterior (Depoc). A criação de departamento com a finalidade específica de defesa comercial evidenciava a importância dos mecanismos de proteção da indústria local para política brasileira de comércio exterior à época (KUME; PIANI, 2004, p. 7).

O Governo Fernando Henrique Cardoso também criou a Câmara de Comércio Exterior (Camex) e o Comitê Consultivo de Defesa Comercial (CCDC), com representantes dos ministérios da Fazenda, Planejamento e Orçamento, Relações Exteriores, Agricultura e da Secretaria Executiva da Camex. O CCDC tinha como objetivo discutir

e avaliar os resultados das investigações de dumping e de subsídios, porém, sem nenhum poder decisório. As decisões referentes às investigações de defesa comercial eram tomadas, conjuntamente, pelos ministros da Fazenda e do MICT.

Kume e Piani (2001, p. 10) explicam que, em 2001, por meio do Decreto nº 3.981, a competência para fixar os direitos antidumping, os direitos compensatórios e para adotar medidas de salvaguardas passou para a Camex. As decisões sobre a aplicação de medidas de defesa comercial passaram a ser tomadas por um conselho composto pelos ministros das Relações Exteriores (MRE), da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPO), da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), da Casa Civil da Presidência da República e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), que o presidia. O presidente da Camex passou a ser o Ministro-Chefe da Casa Civil, em 2003.

Em 2016, devido a interesses políticos, a Camex foi transferida para a estrutura do MRE, além de a presidência ter sido conferida ao Presidente da República. Nove meses depois, um novo Decreto determinou o retorno da Camex para a estrutura do MDIC, voltando a ter como presidente o Ministro-Chefe da Casa Civil e agregando o Ministro dos Transportes, Portos e Aviação Civil ao conselho.

Ao longo de 23 anos, houve diversas mudanças na estrutura administrativa responsável pelo comércio exterior brasileiro, tornando-a mais robusta, ampliando o escopo de atuação e buscando o aperfeiçoamento das ações que viabilizem a participação no comércio global, observando as normas multilaterais. O sistema de decisão por colegiado favorece o equilíbrio na condução da política comercial, uma vez que evita a predominância de um ou outro posicionamento (liberal ou protecionista).

Desde a criação do Departamento de Defesa Comercial (Decom), em 1995, o Brasil passou a ter uma autoridade investigadora especializada e responsável pela defesa das indústrias e setores produtivos nacionais, cuja principal atividade é a condução de investigações, em particular, de dumping, mas também de subsídios e salvaguardas. Além disso, o Departamento acompanha o cumprimento dos compromissos de preços firmados com empresas e governos, analisa casos de circunvenção, acompanha investigações de outros países contra exportações brasileiras, auxiliando o exportador, e acompanha e participa dos painéis do OSC dos quais o Brasil é parte interessada.

No tocante ao arcabouço jurídico, a legislação brasileira, obviamente, buscou regulamentar os aspectos previstos nos Acordos Antidumping, de Subsídios e Medidas Compensatórias e de Salvaguardas. Assim, foram editados três Decretos⁶, em 1995, regulamentando as normas que disciplinam os procedimentos administrativos relativos à aplicação de cada um dos instrumentos de defesa comercial. Os Decretos n^{os} 1.488/95 e 1.751/95, relativos, respectivamente, a Salvaguardas e a Subsídios e Medidas Compensatórias, continuam em vigor até hoje.

Para Pimentel (2013, p. 67), a revisão do normativo antidumping deve-se ao fato de esse ser o instrumento de defesa comercial mais utilizado pelo Brasil. O mesmo se aplica a todos os *players* atuantes do comércio internacional.

As investigações de subsídios e de salvaguardas têm procedimentos semelhantes aos daquelas relativas à prática dumping, embora, em cada caso, existam particularidades que contribuem para a menor utilização. No caso específico das salvaguardas, os principais motivos são: a investigação ser contra um determinado governo e não empresa; a exigência de compensações aos países afetados pelas medidas, uma vez que não há prática desleal por parte deles; a necessidade de comprovar o grave prejuízo à indústria nacional (algo razoavelmente subjetivo); e não seletividade, que atinge as importações de toda e qualquer origem, podendo comprometer o abastecimento interno. (THORSTENSEN, 2001, p. 151). O principal motivo para a baixa utilização de medidas compensatórias é o fato de as investigações de subsídios se darem contra governos em vez de empresas. Ademais, a gama e a complexidade de informações necessárias são significativamente maiores que nos processos que investigam o dumping. Impõem-se a necessidade de investigar, por exemplo, programas de governo que configuram subsídios, estrutura tributária e interesses do país.

Já o normativo referente às medidas antidumping, Decreto n^o 1.602/95, foi revogado pelo Decreto n^o 8.058, de 26/07/2013, que aperfeiçoou os procedimentos administrativos para condução de investigações.

⁶ MDIC. *Defesa comercial. Histórico da defesa comercial no Brasil*. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/defesa-comercial/205-o-que-e-defesa-comercial/1765-historico-da-defesa-comercial-no-brasil>>. Acesso em: 7 de dezembro de 2018.

A despeito de ter implementado o AA e o ASMC em 1987, apenas uma medida antidumping⁷ foi aplicada até 1989. A investigação se deu sob as importações brasileiras de corrente de bicicleta, quando originárias da China, Índia e extintas Tchecoslováquia e União Soviética.

A partir de 1991, a demanda das empresas brasileiras por medidas protetivas, especialmente contra a prática do dumping, começou a aumentar, devido ao início do processo de abertura comercial, em especial, a redução tarifária promovida no país, em curto espaço (KUME; PIANI, 2004, p. 13).

Conforme a Tabela 1 demonstra, a evolução do número de investigações iniciadas pela autoridade investigadora brasileira apresentou trajetória variável, porém com maior predominância das oscilações positivas, cujos maiores picos foram em 2012 e 2013.

Tabela 1

Investigações originais e de revisão iniciadas pelo Brasil – 1988 a 2017

	Dumping	Subsídios	Salvaguardas
1988	2	0	0
1989	2	0	0
1990	2	0	0
1991	9	2	0
1992	8	2	0
1993	28	2	0
1994	10	7	0
1995	5	0	0
1996	17	0	1
1997	15	0	0
1998	22	0	0
1999	18	0	1
2000	10	0	0
2001	18	1	1
2002	16	0	0
2003	17	1	1
2004	13	0	0
2005	13	0	0
2006	23	0	1
2007	18	1	0
2008	28	0	1
2009	18	0	1
2010	40	0	0
2011	22	3	0
2012	63	1	1
2013	65	2	0
2014	44	1	0
2015	38	0	0
2016	23	1	0
2017	17	1	0

⁷ Conforme Relatório DECOM 2017 - Capítulo IV – Histórico da Defesa Comercial no Brasil.

Total	624	25	8
--------------	-----	----	---

Fonte: Relatório DECOM 2017. Elaboração própria.

Com base na Tabela 1, durante o período analisado, do total de 657 investigações iniciadas, o Brasil aplicou 382 medidas, ou seja, em 58,1%. Do total de medidas aplicadas, 55,6% referem-se à aplicação de direitos antidumping, 1,7% à aplicação de medidas compensatórias e 0,9% à aplicação de salvaguardas.

Ademais, dez investigações antidumping foram suspensas ou encerradas em razão da assinatura de compromisso de preço e outras dezesseis resultaram, tanto em aplicação de direito antidumping quanto em compromisso de preço para diferentes produtores/exportadores.

Entre 1988 e 2017, o Brasil iniciou 657 investigações, das quais, 95% foram para apurar a existência de dumping, 3,8% de subsídios e 1,2% sobre salvaguardas, evidenciando a utilização marginal desses dois últimos tipos de medida.

Ressalte-se que, apesar de a aplicação de medidas de defesa comercial ter aumentado ao longo tempo, o governo brasileiro buscou evitar o protecionismo dispensável e prejudicial, acrescentando condições necessárias para a imposição de direitos antidumping. É o caso da possibilidade de suspensão da aplicação de direitos ou alteração da medida por razões de interesse público, que deve prevalecer, ainda que o dumping e o dano tenham sido comprovados (PIMENTEL, 2013, p. 70). Ademais, o Decom procurou excluir o impacto de processos de liberalização das importações da análise de dano, por se tratarem de fatores não relacionados às importações a preços de dumping e que podem favorecer a recomendação da aplicação de medida. Como esse aspecto não está previsto no Acordo Antidumping, muitos países o utilizam.

Conforme Pimentel (2013, p. 64), a partir de 2011, a defesa comercial passou a ser uma das prioridades do governo, com destaque para a busca de capacidade de responder às práticas desleais de forma mais célere, sendo incluído no Plano Brasil Maior (PBM)⁸.

⁸ Plano Brasil Maior foi um programa do governo Dilma Rousseff, cujo o objetivo geral era aumentar a competitividade das indústrias brasileiras. Além das medidas referentes ao comércio exterior, estava a desoneração da folha de pagamento dos setores intensivos em mão-de-obra.

Nesse contexto, o MDIC adotou medidas para aperfeiçoar o sistema de defesa comercial brasileiro, em particular no que se refere ao combate à crescente prática do dumping.

Em 2011, considerando a defasagem do Decreto nº 1.602/95 e a necessidade de tornar as investigações mais céleres, conforme previsto no PBM, o MDIC lançou uma consulta pública para receber contribuições e demandas dos interessados, para, então, promover a atualização da legislação antidumping. Além disso, estabeleceu um novo formulário para as petições, desburocratizando e simplificando exigências operacionais e de informações, em particular, a necessidade de atualizar os períodos de análise de dano, que onerava mais o peticionário (PIMENTEL, 2013, p. 67).

Entre outros aspectos, a demora para conclusão das investigações estava diretamente relacionada ao reduzido número de investigadores de defesa comercial do Decom. Assim, em 2012, foi realizado novo concurso público para contratação de Analistas de Comércio Exterior⁹, em especial para suprir a carência do Decom, que recebeu o maior quantitativo dos servidores nomeados no ano seguinte. Os novos servidores foram qualificados para atuarem como autoridade investigadora, recebendo treinamento específico ainda no Curso de Formação para ingresso na carreira, bem como já no exercício do cargo.

Em 2013, o Decreto nº 8.058/2013 trouxe importantes inovações para os processos de investigação de dumping. Os seguintes avanços podem ser apontados (PIMENTEL, 2013, p. 67-70):

- Maior celeridade nas investigações – redução do prazo de conclusão do processo para dez meses;
- Obrigatoriedade de determinação preliminar em todas as investigações, condição necessária para eventual aplicação de direitos antidumping provisórios;
- Simplificação do processo de fornecimento de informações e dados pelos peticionários, agilizando a fase de verificação de dados prestados pelo

⁹ Carreira de Estado do Poder Executivo Federal, que compõe o Ciclo de Gestão, cujas atribuições são voltadas para as atividades de gestão governamental, relativas à formulação, implementação, controle e avaliação de políticas de comércio exterior.

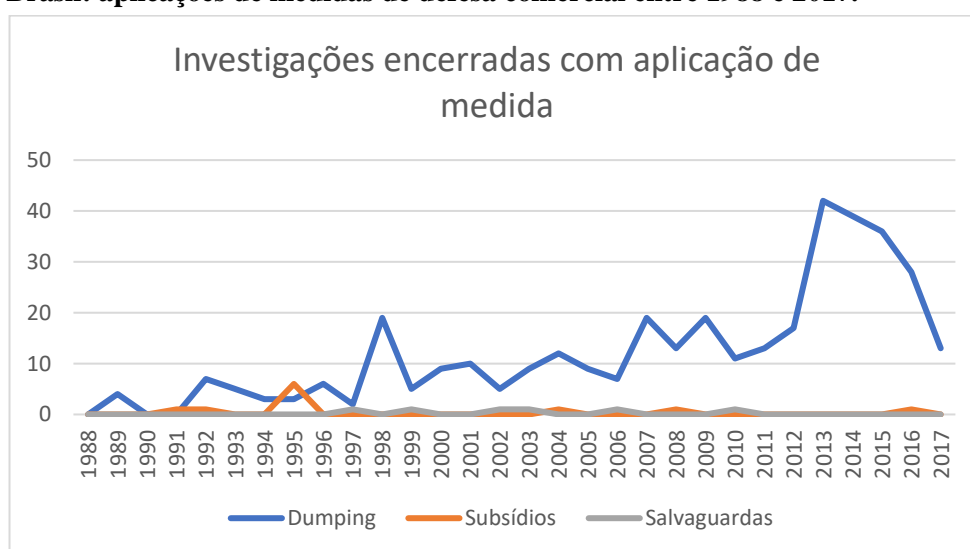
peticionário, denominada verificação *in loco*, essencial para garantir a confiabilidade do processo;

- Estabelecimento de prazo máximo para análise quanto à pertinência, ou não, de se iniciar a investigação pleiteada;
- Aumento da transparência e redução de custos para o peticionário;
- Possibilidade de redeterminação de medida em vigor (quando há a absorção do direito pelo produtor/exportador e a medida perde o efeito-preço necessário para combater a concorrência desleal);
- Possibilidade de revisão anticircunvenção;
- Implementação da avaliação de escopo, para ampliar o alcance de medida aplicada a produtos que podem ser importados de formas distintas; e
- Definição de procedimentos para a análise de interesse público.

Atualmente, o Brasil é um grande utilizador de medidas de defesa comercial para proteger sua indústria nacional, seja em relação à quantidade de processos iniciados, seja quanto ao encerramento com aplicação de medida. No Gráfico 1, é possível perceber o aumento de investigações que resultaram em aplicação de medida.

Gráfico 1

Brasil: aplicações de medidas de defesa comercial entre 1988 e 2017.



Fonte: Relatório Decom 2017. Elaboração própria.

Tabela 2
Medidas antidumping aplicadas por país

PAÍSES	Quantidade de direitos aplicados
China	116
EUA	40
Índia	18
México	15
Alemanha	14
Coreia do Sul	13
Taipe Chinês	12
África do Sul	11
Rússia	10
Tailândia	10
Argentina	9
França, União Europeia	8
Bangladesh, Chile, Romênia e Ucrânia	6
Finlândia, Indonésia e Reino Unido	5
Espanha, Itália e Uruguai	4
Canadá, Cazaquistão, Emirados Árabes Unidos, Japão, Nova Zelândia e Vietnã	3
Áustria, Bélgica, Dinamarca, Egito, Países Baixos, Suécia e Venezuela	2
Arábia Saudita, Bósnia, Cingapura, Croácia, Eslovênia, Grécia, Hong Kong, Hungria, Israel, Iugoslávia, Macedônia, Malásia, Paraguai, Tchecoslováquia, Turquia e URSS	1

Fonte: Relatório Decom 2017. Elaboração própria.

No que tange aos países mais investigados e contra os quais o Brasil já aplicou medidas direitos antidumping, a China aparece em primeiro lugar, conforme a Tabela 2. Essa realidade não é uma exclusividade brasileira. De fato, a China é o país que mais sofre aplicação de medidas de defesa comercial pelos *players* globais. Por outro lado, os EUA e a Índia, segundo e terceiro lugares alvos de medidas brasileiras, estão entre os países que mais iniciam investigação e aplicam direitos protetivos.

Tabela 3
Medidas compensatórias (contra subsídios) aplicadas por país – 1988 a 2017

PAÍSES	Quantidade de direitos aplicados
Índia	3
Malásia	2
Sri Lanka	2
Costa do Marfim	1
Filipinas	1
Indonésia	1
União Europeia	1

Fonte: Relatório Decom 2017. Elaboração própria.

Tabela 4
Salvaguardas aplicadas (por produto) – 1988 a 2017

Produto	Data de encerramento da investigação	Resultado
Brinquedo	01/01/1997	Com aplicação de direito
Brinquedo (revisão)	29/12/1999	Com aplicação de direito
Coco Ralado	31/07/2002	Com aplicação de direito
Brinquedo (revisão)	30/12/2003	Com aplicação de direito
Coco seco sem casca, ralado (revisão)	27/07/2006	Com aplicação de direito
Mídias ópticas graváveis	23/10/2009	Sem aplicação de direito
Coco ralado	28/07/2010	Com aplicação de direito
Vinho	26/10/2012	Sem aplicação de direito

Fonte: Relatório Decom 2017. Elaboração própria.

As Tabelas 3 e 4 demonstram como as medidas compensatórias (aplicação por país) e as salvaguardas (aplicação por produto) são instrumentos pouco utilizados pelo Brasil. Juntos, 19 dezenove investigações, das quais 17 resultaram em aplicação de medida. Ressalte-se, todavia, que as 6 medidas de salvaguardas aplicadas pelo Brasil alcançaram apenas dois produtos, coco ralado e brinquedo. Isso se deve ao fato de que, em ambos os casos, a medida aplicada foi prorrogada duas vezes.

Por fim, Tabela 5 apresenta a distribuição das investigações e das medidas aplicadas por setor econômico, em ordem decrescente.

Tabela 5
Investigações iniciadas e medidas aplicadas por setor econômico

Segmento econômico	Investigações iniciadas	Participação no Total de Investigações	Participação no Total de Medidas em Vigor
Plásticos e borrachas	169	25,7%	26,5%
Metais comuns	146	22,2%	18,8%
Produtos químicos	125	19%	21,8%
Têxteis	48	7,3%	4,7%
Pedra, cimento, cerâmica, vidros	29	4,4%	10,6%
Polpa de madeira, papel ou cartão	25	3,8%	5,3%
Máquinas e aparelhos	23	3,5%	4,1%
Produtos do reino vegetal	21	3,2%	0,6%
Mercadorias e produtos diversos	20	3%	1,8%
Animais vivos e produtos do reino animal	12	1,8%	1,2%
Produtos minerais	12	1,8%	0,6%
Produtos das indústrias alimentares; bebidas, líquidos alcoólicos e tabaco	10	1,5%	2,4%
Instrumentos óticos, relógios e instrumentos musicais	8	1,2%	1,2%
Calçados, guarda-chuvas, flores artificiais	4	0,6%	0,6%

Material de transporte	4	0,6%	0%
Madeira, carvão vegetal e cortiça	1	0,20%	0%

Fonte: Relatório Decom 2017. Elaboração própria.

Conclusão

Este artigo se propôs analisar a experiência brasileira no comércio exterior no que se refere à utilização de medidas de defesa comercial, desde o início de sua atuação até o ano 2017. Para isso, foram analisados o sistema multilateral de comércio, os tipos de práticas desleais que suscitam a possibilidade de proteção e as características da realidade do país nesse contexto.

O sistema multilateral de comércio surge em contraposição a um modelo hegemônico e desigual, que mantinha as disparidades entre países pobres e ricos. Estes, inclusive, em grande parte, industrializaram-se com o auxílio de imposição de barreiras, práticas protecionistas e exploração de mercados de países menos desenvolvidos.

A tentativa de equilibrar o cenário mundial esbarrou nas persistentes condutas abusivas de grandes *players*, demonstrando a necessidade de que eles fizessem concessões em prol do crescimento das nações menos favorecidas para o desenvolvimento global. Apesar de certos compromissos assumidos nos fóruns internacionais, muitos países pareciam determinados a impedir que outros mais pobres se desenvolvessem igualmente.

Durante certo período do processo de abertura comercial, o Brasil protegeu seu mercado nacional por meio de altas tarifas às importações e larga utilização de barreiras não-tarifárias, restando as medidas de defesa comercial desnecessárias, o que pode explicar o atraso na incorporação das regras sobre o tema ao ordenamento jurídico, apesar da assinatura do GATT na década de 1940. Não obstante, as pressões externas contra as práticas protetivas do Brasil até então contribuíram para a adequação do Brasil aos meios de defesa comercial permitidos pelo GATT.

Apesar de existirem três tipos de medidas de defesa comercial, o direito antidumping é o mais utilizado por todos os *players*, devido à menor complexidade das investigações de dumping em relação à investigação de subsídios, aos constrangimentos diplomáticos em se aplicar medida contra outro país soberano e à

possibilidade de retaliação semelhante, já que praticamente todos os países concedem subsídios em alguma medida. O próprio Brasil já teve subsídios contestados e condenados no OSC, como é o caso do painel DS472, cuja abertura foi requerida pelo Japão, que questionou medidas brasileiras de excessiva tributação e encargos para os setores automotivo, eletrônico e de tecnologia e de concessão de benefícios fiscais para exportadores. Ou seja, além de o Brasil sobretaxar o ingresso de produtos importados, favorecia a indústria doméstica dos setores envolvidos.

Do ponto de vista institucional, a dificuldade em estruturar um órgão de defesa comercial, devido às frequentes modificações promovidas por novos governos, contribuiu para o atraso do Brasil em utilizar instrumentos permitidos no sistema multilateral, fazendo com que o período até 2001 fosse de experimento para a efetiva implementação de um sistema de defesa comercial. Posteriormente, o país buscou aperfeiçoar todo o aparato legal e administrativo, adquirindo experiência notória nos últimos anos e se tornando uma referência mundial em defesa comercial.

A utilização de medidas de defesa comercial requer complexa investigação multidisciplinar, que envolve temas de contabilidade, economia, administração, comércio exterior, direito internacional e tributário e estatística. Além disso, depende da cooperação de empresas e governos estrangeiros para o fornecimento de informações que viabilizem as análises e a tomada de decisão. As recomendações do Decom são elaboradas por técnicos altamente qualificados e decididas em conjunto com o corpo gerencial, a fim de eliminar eventuais incertezas e a subjetividade. Isso ocorre, pois as análises que precedem e embasam o Conselho de Ministros devem avaliar impactos na economia e na sociedade do país, uma vez que a decisão equivocada pode contribuir para o fechamento de uma indústria ou setor no país importador, para frustrar a competitividade ou para comprometer relações comerciais com parceiros importantes, caso se aplique medidas demasiada e/ou indevidamente.

A expertise brasileira tem elementos de destaque que colocam o país em um grupo restrito que busca práticas justas e moderadas, como pode ser observado pela proporção de investigações encerradas com aplicação de medida em face das iniciadas; pela aplicação de direitos sempre em percentual inferior ao da margem de dumping apurada (diferentemente de outros grandes utilizadores, que aplicam direito no

montante da margem de dumping); e avaliação do interesse público, como requisito para aplicação de medida. Quanto a esse último aspecto, é necessário, perseguir a máxima profundidade das análises para suspensão de medidas de proteção da indústria doméstica, uma vez que tais processos são conduzidos pela Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda, órgão historicamente resistente à defesa comercial regulamentar prevista nas regras multilaterais e com tendência a utilizar políticas tarifárias em vez de instrumentos adequados previstos nos Acordos sobre o tema.

O Brasil alcançou certo nível de desenvolvimento da indústria nacional, a partir de condições favoráveis de inserção na economia mundial, podendo competir, com os produtos em que têm especialização na produção (como as *commodities* agrícolas, por exemplo), considerando as desigualdades estruturais em relação às grandes potências desenvolvidas. Todavia, há outros fatores que contribuíram mais significativamente para isso do que as proteções à indústria doméstica, tais como o cumprimento de exigências sanitárias e ambientais de mercados mais desenvolvidos, incentivos à exportação, promoção comercial no exterior, entre outros.

Ainda que o Decreto nº 8.058/2013 tenha inovado em reduzir os ônus às empresas pleiteantes, a especialização requerida para o peticionamento de abertura de investigação antidumping torna os custos bastante elevados e inacessíveis a empresas menores de setores em que há maior concorrência. Como resultado, as medidas de defesa comercial acabam atendendo principalmente as grandes corporações industriais que já detém monopólio do produto no país e buscam proteção contra todas as empresas e origens que tentarem entrar no mercado brasileiro. Esse tipo de situação não apenas deturpa a finalidade para a qual a defesa comercial foi concebida, como fere importantes princípios do sistema multilateral de comércio como o estímulo à competitividade e a justa concorrência.

Dentre os produtos dos três segmentos mais protegidos, a quase totalidade é utilizada como matéria-prima para outros produtos manufaturados. Em determinados casos, a indústria doméstica desses insumos destina toda sua produção para apenas um ou para pequenos grupos de compradores, o que pode significar grave risco, caso um produtor

estrangeiro passe a ofertar um produto similar por preço inferior e os compradores do produtor nacional migrarem para aquele fornecedor.

Os mecanismos de defesa comercial alcançaram papel de importância na política comercial das principais economias do mundo, em razão da internacionalização da economia e do aumento do número de *players* globais, consequência do aumento da produção e oferta mundiais de bens. A China, por exemplo, com sua vasta gama de produtos ingressando em diversos mercados a preços desleais, prejudica indústrias do país parceiro, que precisa se defender da ofensiva comercial. Por outro lado, a Índia, que é um dos maiores utilizadores de medidas, vem apresentando crescimento significativo ao longo dos anos, com apoio da proteção às suas indústrias estratégicas associada à sua crescente inserção no comércio internacional.

Contudo, o sistema de defesa comercial brasileiro tem importante papel no processo de desenvolvimento da economia nacional e ampliação da participação do país nos fluxos de comércio internacional. Independentemente de posicionamentos políticos mais ou menos conservadores, a utilização e todo o procedimental que embasa a aplicação de medidas deve se alinhar às dinâmicas do sistema multilateral de comércio, em que o Brasil, em particular, encontra as condições mais favoráveis para se industrializar e crescer, do que a partir de uma política comercial focada em relações bilaterais, que, via regra, tendem a favorecer mais as economias já desenvolvidas.

Referências Bibliográficas

- ARAUJO JR., JOSÉ TAVARES DE. **O enigma da política industrial no Brasil**. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 461-474, set. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572015000300461&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 09/11/2018.
- DECOM/SECEX/MDIC. Relatório DECOM nº 21. Brasília: MDIC, 2017. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior>>. Acesso em: 02/11/2018.
- KUME, H.; PIANI, G. **Regime Antidumping: a experiência brasileira**. Rio de Janeiro: IPEA, 2004. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4234>. Acesso em 25/09/2018.
- LUPI, A. L. P. B. Soberania, OMC e Mercosul. São Paulo: Aduaneiras, 2001.
- MARTINS, A. M. S. Subsídios e Medidas Compensatórias na OMC: tendências e perspectivas. São Paulo: Aduaneiras, 2007.
- PANZINI, F. S.; ALVIM, E. F.; AUGUSTIN, B. H. R. **Defesa comercial e abertura comercial**. Revista Brasileira de Comércio Exterior da Funcex. Rio de Janeiro, nº 133, p. 18-24, 2017. Disponível em: <http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/RBCE133_FabrizioPanziniEtAll.pdf>. Acesso em 25/09/2018.
- PIMENTEL, F. D. **As investigações antidumping e o sistema brasileiro de defesa comercial**. Revista Brasileira de Comércio Exterior da Funcex. Rio de Janeiro, nº 116, p. 64-71, 2013. Disponível em: <http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/116_FDP.pdf>. Acesso em 25/09/2018.
- THORSTENSEN, V. OMC – Organização Mundial do Comércio: As regras do Comércio Internacional e a Nova Rodada de Negociações Multilaterais. 2ª ed. São Paulo: Aduaneiras, 2001.
- THORSTENSEN, V.; RAMOS, D.; MÜLLER, C. **A defesa comercial dos BICs: Brasil, Índia e China**. São Paulo: FGV, 2011. Disponível em: <<https://ccgi.fgv.br/sites/ccgi.fgv.br/files/file/A%20defesa%20comercial%20dos%20BICs.pdf>>. Acesso em 08/10/2018.
- WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **Understanding WTO**. Geneva: WTO, 2018. Disponível em <https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact5_e.htm>. Acesso em: 07/12/2018.